
Risques, normes et territoires : la gestion des déchets à l'épreuve de la concertation

Laurence ROCHER

Communication présentée au colloque *Risques industriels : une question de sciences humaines et sociales*, ENTPE/ENS/UMR EVS, Lyon, 24-25 mars 2010

L'activité d'élimination des déchets est l'objet de conflits et de tensions récurrentes, au point que le refus des équipements est devenu un point de blocage majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques de gestion des déchets. Jusqu'alors épisodiques et considérées comme un problème à la marge, ces contestations ont focalisé l'attention au tournant des années 1990, alors que se met en place une réforme visant une gestion modernisée des déchets. Les contestations locales ne cesseront dès lors d'entraver l'ouverture de nouveaux équipements, en dépit des discours rassurants quant aux risques encourus et malgré la généralisation de dispositifs organisant l'accès à l'information, conçus dans l'objectif de restaurer la confiance des populations. Les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), qui permettent la rencontre entre acteurs experts en charge des systèmes locaux de gestion des déchets et acteurs « profanes » vivant à proximité de ces sites, sont un élément central du dispositif institutionnel mis en place pour garantir une relative transparence à travers un accès au « système expert¹ » de la gestion des déchets.

Bien que les textes encadrant les CLIS ne prévoient pas les conditions d'exercice d'une surveillance pourtant annoncée, l'observation de leur fonctionnement au concret (c'est-à-dire dans des situations « ordinaires » qui ne sont pas marquées par une conflictualité particulièrement forte²) permet de saisir la mise en place de stratégies de contrôle multiples reposant sur des compétences variées, souvent non formalisées, des participants. Il s'agit ici de rendre compte des attentes et des jeux de positionnement des acteurs, de voir comment ils s'articulent autour des fonctions d'information et de surveillance et enfin, de saisir comment à l'occasion des échanges produits au sein de ces « scènes locales de risques³ » se construit tacitement une définition du risque. L'analyse se focalisera notamment sur les effets de cadrage à l'œuvre face aux tentatives de modification des périmètres du risque, qui révèlent des situations d'asymétrie entre les acteurs.

¹ GIDDENS A., *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

² L'enquête a été réalisée de 2002 à 2006 en région Centre, dans le cadre d'une thèse en urbanisme et aménagement. Cf. ROCHER L., *Gouverner les déchets. Gestion territoriale des déchets ménagers et participation publique*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2006.

³ DECROP G., DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P., *Les scènes locales de risque*, Rapport de recherche, Futur Antérieur/CERPE, 1997.

Le texte est construit en trois parties. La première expose les raisons d'être des CLIS et les principales modalités de leur fonctionnement. La seconde fait état des pratiques de surveillance mises en œuvre localement. La dernière est consacrée à une analyse des effets de cadrage repérables à partir de l'exercice de la surveillance observée.

La gestion des déchets : l'ouverture d'un système expert en « crise de confiance »

Au début des années 1990, au moment où la politique française de gestion des déchets connaît une profonde réforme⁴, les acteurs politiques, administratifs et professionnels de ce secteur dressent le constat d'une « crise de confiance » des populations à l'égard du système de gestion des déchets. Les réactions d'hostilité à l'ouverture de nouveaux sites de traitement qui se multiplient sont considérées comme un « obstacle important à la mise en œuvre d'une politique nouvelle⁵ », faisant peser une menace de pénurie en matière de capacités d'élimination. Face à ce constat, des parlementaires préconisent de « dégager la gestion des déchets de la vision négative dont elle souffre et établir un climat de confiance⁶ ». Les discours institutionnels et experts de cette période marquent une rupture entre une gestion laxiste à reléguer dans le passé et une gestion encadrée par un arsenal normatif garantissant l'absence de risques pour l'environnement et les populations. Il s'agit notamment d'inverser l'image détériorée du domaine de la gestion des déchets dont témoigne Rémi Barbier : « Le souvenir encore vif de certains scandales, la perpétuation de pratiques douteuses ont progressivement construit une relation de défiance, tant envers les professionnels du secteur qu'envers l'administration chargée du contrôle⁷. »

Un des moyens utilisé pour restaurer la confiance perdue consiste à mettre en place des dispositifs localisés d'accès à l'information concernant le fonctionnement des équipements existants. Les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), inspirées de démarches initiées dans les années 1980, sont instituées par la loi de 1992, les modalités de leur fonctionnement seront précisées par décret l'année suivante. L'institutionnalisation de dispositifs d'information et de participation du public s'inscrit dans une tendance générale à l'intégration d'un « impératif délibératif⁸ » dans la conduite de l'action publique, particulièrement développé en matière d'environnement. Cela dit, il convient de souligner la volonté du législateur de créer des dispositifs spécifiques à la gestion

⁴ Cette réforme passe notamment par le vote de la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement.

⁵ DESTOT M., *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n°2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Paris, Assemblée Nationale, 1992, p. 7.

⁶ BOCKEL J.-M., *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Paris, Assemblée Nationale, 1991, p. 13.

⁷ BARBIER R., « L'insertion harmonieuse des équipements collectifs : nouvelles représentations, nouvelles pratiques », in Botta H., Berdier C., Deleuil J.-M., *Enjeux de la propreté urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2002, p. 83.

⁸ BLONDIAUX L., SINTOMER, Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, 2002, p. 17-35.

des déchets, dans des formes voisines des instances dédiées au nucléaire (commissions locales d'information), puis plus tard aux risques industriels (Commissions locales d'information et de concertation). Une des originalités de ces « commissions déchets » est d'associer explicitement à l'information une vocation de surveillance. Mais, en dépit de la volonté de certains parlementaires de doter ces commissions d'un « certain pouvoir de contrôle⁹ », reposant notamment sur la possibilité pour les populations de demander des contre-expertises¹⁰, les modalités d'exercice de la surveillance resteront lettre morte. Le décret du 29 décembre 1993 maintiendra la vocation des CLIS à une fonction d'information du public : « La commission locale d'information et de surveillance a pour objet de promouvoir l'information du public sur les problèmes posés, en ce qui concerne l'environnement et la santé humaine, par la gestion des déchets dans sa zone géographique de compétence [...]. La commission peut faire toute recommandation en vue d'améliorer l'information du public sur les conditions de fonctionnement de l'installation¹¹ ». La nature de l'information mise à disposition de la commission y est précisée¹². Ces données, présentées et discutées au cours des réunions, sont rassemblées dans un rapport annuel d'exploitation. Le cadre procédural, laissant de côté la fonction de surveillance au profit de celle d'information, prévoit une production de l'information univoque, omettant de doter les CLIS de moyens de contre-expertise ou de pouvoir sur les installations concernées. En ce sens, ces commissions apparaissent comme des outils typiques du « modèle de l'instruction publique¹³ » permettant d'assurer des « relations de confiance entre profanes et scientifiques » dans le cadre d'une action publique « faite de consultation et d'explication » et reposant sur une conception dichotomique entre risques réels et risques perçus.

⁹ Ainsi cette intervention du rapporteur lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée Nationale : « Votre rapporteur a estimé indispensable de doter la commission locale d'information et de concertation d'un certain pouvoir de contrôle. À cet effet, elle pourra demander au représentant de l'Etat d'effectuer toute opération de contrôle qu'elle jugera nécessaire à ses travaux. Ce contrôle pourra être réalisé sur pièces et sur place par des personnes habilitées. Des habilitations *ad hoc* pourront être délivrées par le préfet aux membres de la commission. En tous cas, l'opération de contrôle devra, bien sûr, tant sur la forme que sur le fond, être conforme aux lois et aux règlements. Si la majorité absolue des membres de la commission le demande, le représentant de l'Etat ne pourra pas refuser d'effectuer cette opération de contrôle sauf si elle est illégale. Un refus de sa part serait susceptible d'engager la responsabilité pour faute de l'Etat à l'égard des personnes ayant demandé cette opération de contrôle. La commission devra, en outre, avoir le pouvoir de fixer un délai pour la réalisation de cette opération. ». Cf. Destot M., *op. cit.*, p. 40.

¹⁰ Voir notamment l'intervention de Jean-Yves Le Déaut : « Certains préfèrent l'expression "commissions locales d'information et de suivi". Je tiens au mot "surveillance", pour que les populations concernées par le problème des déchets puissent avoir, comme nous l'avons fait dans le domaine du nucléaire, l'initiative de demander des contre-expertises, afin de savoir la vérité en ce qui concerne les déchets. C'est très important. » (JO débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 2 juin 1992, p. 1776).

¹¹ Décret du 29 décembre 1993 fixant les modalités d'exercice du droit à l'information en matière de déchets prévues à l'article 3-1 de la loi du 15 juillet 1975 (article 8).

¹² Le décret stipule que la commission est « tenue régulièrement informée : des décisions individuelles dont l'installation de stockage ou d'élimination des déchets fait l'objet [...], des modifications [...] que l'exploitant envisage d'apporter à cette installation ainsi que des mesures prises par le préfet [...], des incidents ou accidents survenus à l'occasion du fonctionnement de cette installation [...]. L'exploitant présente à la commission, au moins une fois par an, après l'avoir mis à jour, le document défini à l'article 2 ci-dessus ».

¹³ CALLON M., « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, n° 9, 1998, p. 63-73.

Ainsi conçues, les CLIS se mettent en place progressivement¹⁴. Créées par les préfets pour les installations de stockage de déchets, les commissions sont composées, à parts égales, de représentants des administrations publiques concernées, de l'exploitant, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement concernées. Le choix de ne pas limiter la participation à des associations de protection de l'environnement agréées peut se comprendre comme une volonté d'y intégrer de préférence des groupes locaux et riverains des installations. Dans la pratique, sont membres des CLIS des associations d'envergure départementale, présentes par ailleurs dans les instances départementales de planification des déchets, ainsi que des associations environnementales locales créées ou réactivées en opposition à l'installation en question. Lorsque les associations environnementales font défaut, on y trouve également des fédérations locales de pêche, des associations familiales ou des groupes d'agriculteurs. Enfin, l'intégration des riverains les plus proches est généralement facilitée, ces derniers siégeant en tant que membre d'association ou du conseil municipal, parfois en leur nom propre.

Les CLIS, élément central d'un dispositif d'information visant à produire de l'acceptabilité envers les systèmes de gestion des déchets, reposent sur la rencontre des experts et de la société locale. Par ce biais, il s'agit notamment d'organiser des « points de contact entre profanes, collectivités et représentants des systèmes abstraits » où se rencontrent des individus « profanes » et « les groupes qui sont d'une façon ou d'une autre responsables¹⁵ ». La formalisation de ces points d'accès résulte de demandes partagées, mais dont les motivations diffèrent selon qu'elles portent un objectif d'acceptation qui découlerait d'une meilleure explication ou d'une ouverture à un contrôle alternatif¹⁶. Cette dichotomie entre information et surveillance, dont nous avons montré l'ambiguïté du point de vue de la conception formelle des CLIS, se retrouve dans leur fonctionnement au quotidien et dans les descriptions qu'en font leurs membres.

¹⁴ France Nature Environnement, chargée par le ministère de l'environnement d'un travail de recensement de ces instances, en dénombre 198 en 1997, 270 en 1999 et 513 en 2006. Sur les 513 commissions actuellement recensées, 127 sont rattachées à des installations d'incinération et 327 à des installations de stockage. Voir FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Évaluation du fonctionnement des Commissions locales d'information et de surveillance et prospective*, Rapport final, 2006.

¹⁵ GIDDENS A., *op. cit.*, p. 35.

¹⁶ La possibilité d'exercice d'un contrôle et la garantie de transparence sont mis en avant comme des conditions nécessaires à l'acceptabilité en matière de gestion des déchets : « L'acceptabilité repose sur une vision idéale d'un contrôle qui serait assuré par des commissions mixtes où les représentants de la population collaboreraient avec des scientifiques, des techniciens des services publics, et des autorités locales. Liée à celle de contrôle, la notion de transparence, c'est-à-dire l'accès aux informations sur le fonctionnement des installations, définit une autre condition d'acceptabilité qui est le plus souvent exprimée sur le mode du vœu pieux, tant on est persuadé que les spéculations économiques régissant leur gestion l'entravent ». Cf. JODELET D. (dir.), *Représentations, attitudes et motivations face à la gestion des déchets. Autour du phénomène NIMBY*, Rapport de recherche, EHESS-Laboratoire de psychologie sociale, 1997, p. 181.

La surveillance au concret, entre tentatives d'élargissement du champ du risque et « contrôle du contrôle »

Les participants décrivent leur implication dans les CLIS sur le registre de la vigilance : elles leur permettent « d'avoir un œil » ou « une oreille », de « mettre le nez ». Conformément au cadre légal décrit ci-dessus, les discussions menées lors des réunions des CLIS s'organisent autour des rapports annuels produits et présentés par les gestionnaires des sites. Les informations soumises à discussion portent sur la nature et les quantités de déchets admis, ainsi que sur les résultats d'analyse visant à mesurer l'impact sur le milieu environnant. Or, tant sur les déchets que sur les impacts, les participants vont tenter, avec plus ou moins de résultat, d'intégrer de nouveaux objets dans le champ de la surveillance.

Concernant les déchets « entrants », les débats sont souvent focalisés sur des matières qui relèvent d'une catégorie particulière, pour lesquelles l'exploitant est mis en devoir de justifier les conditions d'admission. Boues issues de l'épuration des eaux usées, résidus de déconstruction contenant de l'amiante, animaux morts ou farines animales vouées à la destruction suite à l'épisode de « vache folle », semences agricoles enrobées de produits phytosanitaires, etc., retiennent l'attention et alimentent les discussions lors des réunions. Cette attention ne semble pas tant motivée par la crainte d'un danger particulier que par la vérification du respect des circuits procéduraux relatifs à des catégories de déchets particuliers : est-ce bien la bonne destination pour ces déchets ?

« Il y a eu un problème relatif au dépôt de semences avariées (à l'époque il n'y avait pas de membranes), il y avait un risque, parce que ces semences ont un enrobage qui est constitué de produits phytosanitaires. Personnellement, je n'en ai pas une angoisse immodérée, mais j'en fais une question de principe : il n'est pas normal qu'on demande de mettre ces produits à part, de ne pas les mélanger avec d'autres déchets, et qu'ensuite on les enfouisse avec les autres. » (élu, entretien)

Il s'agit pour cet élu de donner à voir en CLIS sa capacité de contrôle qui repose sur une connaissance double du cadre réglementaire et du site en question. D'autres stratégies de surveillance sont mises en œuvre à partir d'une observation directe du site par des riverains particulièrement attentifs à la nature et à la provenance des déchets. Cette vigilance quotidienne permet de relever tous les signes d'anormalité qui les rendent suspects : plaques d'immatriculation étrangères, arrivées la nuit, odeurs inhabituelles, passage de camions-citernes, etc. La découverte de l'apport de déchets interdits est d'ailleurs un motif d'*exit*, comme l'illustre dans les années 1980 le refus d'un représentant associatif de continuer à participer à une commission après qu'il ait découvert le dépôt illégal de déchets hospitaliers dans le site d'enfouissement. Les pratiques de cette surveillance « vive » ou « expérientielle¹⁷ » se limitent aux abords du site, tandis que l'accès est interdit aux habitants. Le droit d'accéder inopinément aux sites de traitement est pourtant une revendication récurrente des habitants membres des CLIS, qui leur est systématiquement refusée pour des

¹⁷ BRUNET P., « Flux et reflux de l'engagement antinucléaire, entre vigilance et dénonciation », in Roux J. (dir.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006, p. 189-202.

motifs de sécurité. Alors que la demande consiste à pouvoir effectuer une observation humaine directe, la réponse mise en œuvre par les exploitants passe par des intermédiaires techniques : systèmes de vidéo surveillance, portique de détection de radioactivité, etc., dont ils reconnaissent qu'ils ont pour fonction essentielle de rassurer les riverains.

Les tentatives d'extension du champ de la surveillance portent d'autre part sur le suivi des impacts sur le milieu environnant, assuré par les acteurs qui détiennent une capacité d'expertise issue de leur implication associative ou professionnelle. Elles visent à étendre ou à modifier les conditions d'analyse : installation de piézomètres supplémentaires ou plus profonds, analyse des cours d'eau effectuée en période d'étiage, prise en compte du risque de rupture d'une digue de soutènement ou d'une alvéole de stockage. Certaines de ces demandes obtiennent une réponse favorable, lorsqu'il s'agit d'optimiser les dispositifs de surveillance des risques sur l'environnement physique reconnus et pris en charge dans le suivi réglementaire.

« C'est là où il faut être le plus vigilant, sur tout ce qui peut s'infiltrer. Quand on dit ça ne peut pas passer parce qu'il y a de l'argile : même l'argile n'est pas étanche à 100 %. D'ailleurs pourquoi on en est venu aux membranes étanches ? Les infiltrations ne sont jamais à zéro. Même quand c'est étanche au début (10-7, 10-9 m/s) ça veut dire que ça n'est pas 100 %. Personne ne connaît parfaitement la nappe. Pour moi le plus gros danger des décharges, c'est ça : la pollution des sols et des nappes. C'est vrai que maintenant je crois qu'on joue bien sur l'étanchéité. Ceci dit qui va contrôler que ça fonctionne à 100 % ? Sur le long terme, c'est bourré d'incertitudes. » (association départementale, entretien)

Par ailleurs, les participants cherchent en permanence à introduire de nouvelles modalités ou de nouveaux objets de surveillance. Parfois de manière ponctuelle, par exemple lorsque l'épisode de grippe aviaire avait fait craindre la propagation de la maladie par des oiseaux attirés par les sites de stockage. D'autres enjeux sont soulevés de manière récurrente : c'est le cas de la mesure de la qualité de l'air, qui découle d'un glissement des risques liées à l'incinération vers ceux liés au stockage. Les craintes de la présence de dioxines lors du brûlage des gaz dans les torchères, ou la demande que soient effectuées des campagnes de mesure par les réseaux locaux de surveillance de la qualité de l'air, témoignent d'une inquiétude certaine quant aux conséquences sur la santé de la proximité des installations de stockage des déchets. Dans les cas observés, les questions relatives aux impacts sanitaires sont restées sans réponse, de même que les suggestions visant à mettre en place des dispositifs de mesure n'ont pas été suivies d'effets, à l'image de ces riverains qui suggéraient la création d'un jardin expérimental permettant de mesurer la présence de substances dangereuses sur des plantes.

« Les responsables de la société [...] font remarquer que les émanations du CET (centre d'enfouissement technique) sont souvent moins nocives que celles du centre ville. En outre la présence de nombreuses entreprises à proximité risquerait de fausser l'interprétation des résultats (présence de métaux lourds). L'autoroute toute proche est aussi un facteur de pollution non négligeable. » (réunion de CLIS, procès verbal).

« Là dessus... nous, on n'a pas de solutions, il faudrait faire des études par des experts. Moi je ne suis pas en mesure de dire vous ne courrez aucun risque. Nous inspecteur on est là pour faire appliquer une réglementation, encore faut-il que la réglementation elle existe. Nous on ne

peut pas aller plus loin que la réglementation. » (inspecteur des installations classées, entretien)

L'incapacité à appuyer scientifiquement cette demande d'une part, les enjeux soulevés par une telle démarche en termes de responsabilité des pollutions d'autre part, expliquent l'échec de cette tentative. Les risques sanitaires, absents des campagnes de mesure et dont l'ensemble des intervenants reconnaît qu'ils manquent de données et de cadre de référence pour les appréhender, sont pourtant l'objet de revendications répétées. Aussi, les ajustements quant à l'exercice de la surveillance des impacts, quand ils ont lieu, se jouent au sein du système technique et réglementaire en place, tandis que les tentatives d'introduire de nouveaux objets, c'est-à-dire potentiellement de nouveaux risques, restent sans succès.

Parallèlement aux tentatives d'élargir le champ de la surveillance, se mettent en place des stratégies diverses de « surveillance de la surveillance » qui se rapprochent de la « vigilance sur la vigilance » évoquée par Jacques Roux¹⁸. Les participants s'assurent des bonnes conditions de la surveillance officielle, en l'occurrence de l'impartialité des analyses effectuées sur commande de l'exploitant : c'est le cas de tel élu souhaitant assister aux prélèvements d'un laboratoire ou de tel autre demandant à ce que le nom du laboratoire soit mentionné dans le rapport d'exploitation. Il s'agit, d'autre part, d'optimiser les capacités individuelles à comprendre et porter un jugement sur les données fournies : à plusieurs reprises des participants tentent de faire évoluer l'information diffusée de manière à ce que figurent aux côtés des données présentées les seuils réglementaires en vigueur, les résultats des analyses précédentes, ou encore les conditions de prélèvement (niveau d'eau des piézomètres). Inversement, les demandes vont parfois dans le sens d'une présentation plus synthétique et accessible, la densité de l'information fournie étant variable suivant la nature des équipements.

« Pour les incinérateurs, on a des rapports très complets et du coup une demande pour des synthèses alors que pour les CET, ça a été le contraire : les rapports étaient au départ plus succincts et ont tendance à se complexifier. » (inspecteur des installations classées, entretien).

Outre ces ajustements concernant la nature ou l'explication de l'information livrée à la discussion, les échanges au sein des CLIS donnent parfois lieu à des mises au point entre le contrôle administratif effectué au titre du régime des installations classées et les analyses réalisées en interne, comme en témoigne un inspecteur qui demande à être « informé officiellement » d'incidents survenus (incendies, glissements de digues) figurant dans le rapport d'activité. Bien que de portée mineure, et sur la base de sources univoques, ces ajustements participent d'une collectivisation du travail de la surveillance.

Au-delà des risques *stricto sensu*, la relative ouverture de la « boîte noire » des systèmes locaux de la gestion des déchets qui s'opère au sein des CLIS vient mettre au jour certaines incohérences concernant l'organisation locale de l'enlèvement et de l'élimination des déchets, par exemple les jeux de répartition des compétences entre de multiples structures

¹⁸ ROUX J., « L'espace performatif de la vigilance », in Roux J. (dir.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006, p. 13-29.

intercommunales. Mais les dysfonctionnements les plus graves sont aux yeux des membres le non-respect des conditions d'admission des déchets prévues dans les arrêtés d'autorisation, en l'occurrence les dépassements de volumes autorisés. De ce point de vue, ces dispositifs d'ouverture s'avèrent être aussi des lieux de vulnérabilité pour les systèmes experts. Or, la vulnérabilité majeure a trait à la défaillance des autorités publiques (administration et collectivités locales), d'une part à effectuer la surveillance des impacts sur le milieu, d'autre part à réguler la gestion des déchets sur le territoire, au niveau départemental notamment qui est celui des documents de planification de l'élimination des déchets ménagers. C'est ainsi la capacité (le cas échéant, l'incapacité) des autorités publiques à imposer et à faire respecter des règles aux gestionnaires privés qui est mise en lumière.

L'ouverture de la « boîte noire » des systèmes locaux de gestion des déchets, pour relative qu'elle soit, se joue finalement à huis clos, pour deux raisons. Tout d'abord, parce que ces commissions se caractérisent par des absents, catégories d'acteurs que l'on retrouve dans des arènes comparables relatives aux risques industriels ou au nucléaire : il s'agit d'une part des salariés, d'autre part des scientifiques ou experts extérieurs. Bien que les arrêtés préfectoraux rendent possible l'invitation par le préfet de « personnalités extérieures », cette possibilité n'est jamais utilisée. Salariés comme « personnes extérieures » sont absents des rencontres comme des discours des membres au cours des entretiens. D'autre part, aucune « exportation de l'information¹⁹ » n'est envisagée, même vers la population locale. La publication d'informations dans la presse est seulement conçue par les associations comme une menace à actionner en cas de problème, mais n'est pas organisée de façon systématique dans le cadre des CLIS dont l'existence territoriale se joue plutôt sur le mode de la discrétion.

Asymétries d'expertise, de pouvoir et de capacité à dresser les contours du risque

La formalisation de points d'accès aux systèmes locaux de gestion des déchets orchestrés par les exploitants, les élus et les agents administratifs, offre une ouverture à des acteurs-tiers (associations généralistes²⁰ et locales, habitants, élus de la commune d'accueil), concernés au titre de leur intérêt pour l'environnement ou de leur proximité avec un équipement. Bien que mal dotés en pouvoir et en moyens, ces dispositifs sont le lieu d'une rencontre entre les différentes stratégies de surveillance décrites plus haut, lesquelles reposent sur des connaissances techniques ou des observations de proximité, formalisées ou « sauvages ». Or, leur confrontation au sein des CLIS donne lieu à des processus de cadrage, qui reviennent à dresser les limites du « risque » à prendre en charge, c'est-à-dire à connaître, à surveiller et à prévenir. Ce travail de bornage du champ du risque se joue notamment à des points de tension entre les différentes catégories associées au risque amenées par les protagonistes. Il s'opère de manière tacite, la catégorie de « risque » n'étant présente qu'en filigrane à travers les notions de contrôle, d'impact, de nuisance, plus rarement de danger.

¹⁹ CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

²⁰ Cf. LASCOUMES P., *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

L'activité de surveillance mise en œuvre par les intervenants dépend directement de la capacité d'expertise issue de l'ancienneté de l'engagement associatif, politique ou professionnel. La répartition des intervenants entre experts et profanes s'opère tacitement, dans la mesure où les derniers s'en remettent aux premiers selon des mécanismes de cooptation. La figure ultime de l'expert se trouve chez l'inspecteur des installations classées chargé du suivi de l'installation dont la présence est fondamentale aux yeux des participants : à la fois source d'information et garant de l'indépendance du suivi effectué, il représente la seule autorité à même d'exercer une pression sur l'exploitant. L'animation des réunions par l'administration locale, représentée généralement par les sous-préfets, le travail de secrétariat assuré par les services préfectoraux (rédaction des comptes-rendus, des arrêtés créant ou renouvelant les CLIS, convocation aux réunions), confère aux rencontres un caractère officiel et relativement distancié face aux enjeux locaux qui sont discutés.

« On n'est peut être pas efficace en tant que démarche, mais on dit quelque chose, c'est écrit, et il faut que ça suive. Parce que souvent l'administration se dit : "Il y a une association départementale qui est sur notre dos, il faut qu'on fasse quelque chose". Pour beaucoup de choses d'ailleurs. » (représentant association départementale, entretien)

« M. X constate qu'il se sent protégé, en tant que non-spécialiste, seulement par l'action de l'État. A ce titre, il aimerait avoir connaissance des comptes-rendus de ces actions. » (réunion de CLIS, procès verbal)

L'acteur administratif, destinataire des doléances et occasionnellement médiateur entre les protagonistes locaux directement concernés par le site (riverains, élus et exploitant), apparaît comme un pivot de la construction d'un certain état de confiance. Plus exactement, il permet à l'assemblée de « fonctionner en état de défiance²¹ » (Melé, 2006), comme souvent dans le domaine des déchets. Autres acteurs experts, les représentants associatifs se positionnent en relais du suivi technique assuré par les agents administratifs. Ce sont ainsi de multiples regards et des points d'observation différents qui se complètent pour assurer au final une vigilance dont l'efficacité et la légitimité tiennent à sa forme collective.

« Ce que je regarde et que j'arrive à comprendre, ce sont surtout les tonnages amenés, ce qu'ils amènent dans le centre d'enfouissement. Et puis au niveau des alvéoles où ils en sont, au niveau volume ce qu'ils amènent, des choses comme ça. Après, les niveaux, ce sont des choses très très techniques, les analyses d'eau tout ça. Je vais voir le petit résumé en bas qui dit si c'est bon ou pas, mais les valeurs, c'est un truc de spécialistes. Par contre ça a quand même un intérêt cette CLIS c'est de réunir toutes les personnes concernées : à un moment donné, tout le monde peut dire ce qu'il sait. On a une vision globale et s'il y a quelque chose qui ne va pas, on est mis au courant. Alors que comme ça se passait avant, je ne suis pas bien sûr que s'il y avait eu une mesure qui n'était pas bonne l'exploitant serait venu le dire. Là, il y a des rapports, des laboratoires qui ont fait des mesures et tout, donc c'est obligé de sortir. » (élu, entretien)

Ce rôle de vigile collectif n'englobe toutefois pas l'ensemble des formes de surveillance décrites plus haut. Au contraire, il reste contenu dans les limites du cadre

²¹ MELE P., « Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux », in Bourdin A., Marie-Pierre L., Melé P. (dir.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 207-242.

réglementaire, s'appuie essentiellement sur des données d'ordre technique et dans ces conditions, nécessite des compétences et des ressources cognitives. Ceux qui en sont dépourvus n'ont donc comme solution que de s'en remettre à ceux qui les détiennent.

En outre, il s'opère au sein de ces instances un double travail de délimitation du champ de la surveillance et de tri entre les dangers à prendre en compte. Les tentatives d'élargissement du champ de la surveillance réussissent lorsqu'elles sont définies et exprimées en adéquation avec les cadres techniques et scientifiques existants. Elles échouent lorsqu'elles débordent ces cadres ; c'est le cas des inquiétudes et demandes d'information relatives aux impacts sanitaires, préoccupations récurrentes des habitants qui vivent à proximité des sites d'enfouissement. Loin de constituer des « forums hybrides », qui à l'instar des controverses qu'ils hébergent constituent des « dispositifs d'exploration et d'apprentissage des mondes possibles²² », les CLIS tendent à exclure ces inquiétudes au motif qu'elles sont occultées par la surveillance administrative. Face à la difficulté d'imputer d'éventuelles pollutions à une source identifiée, il est jugé préférable de ne pas ouvrir la boîte de pandore. Il s'agit ainsi de maintenir le risque dans un cadre maîtrisé et clairement délimité. Pour autant, ce cadre n'est pas forcément considéré par les uns et les autres comme une garantie absolue de couverture des dangers et impacts causés par de tels équipements. Mais là encore, on constate des appréhensions divergentes quant à la capacité des normes en vigueur à contenir le risque et à dire dans quelles directions devrait être étendue la surveillance. En effet, acteurs associatifs et habitants focalisent leur attention sur de « nouveaux risques », notamment sanitaires, tandis que les représentants administratifs s'inquiètent de « ce que l'on ne contrôle plus », en l'occurrence les anciennes décharges fermées mais potentiellement encore polluantes.

La définition des contours du risque se double d'un tri entre « dangers » et « nuisances » à partir d'une frontière qui diffère suivant les acteurs. Un représentant associatif affirme en réunion « qu'il ne faut pas confondre nuisance et danger », tandis qu'un élu riverain du même site nous confiera au cours d'un entretien sa crainte de « ce que l'on ne voit pas ».

« Il ne faut pas oublier que les nuisances, celles que l'on voit, ne sont pas trop dangereuses. Ce sont celles que l'on ne voit pas qui sont dangereuses. Le méthane que l'on respire... Il a fallu des décennies pour comprendre que le tabac tue les gens, que l'alcool tue les gens, la drogue... et les ordures ça tue aussi, il ne faut pas croire. Là où il y a une concentration. Avant il y avait des petites unités, ça ne polluait pas. Maintenant on concentre. Dans quelques années, on aura un million de tonnes d'entreposées. Je n'admettrai jamais qu'il n'y a pas de risques de quelque chose qu'on ne voit pas. Il y a des gaz... » (élu, entretien)

Si les tentatives d'introduction de nouveaux risques ne parviennent pas à franchir la barrière de l'expertise et de la réglementation, l'expression et la catégorisation des nuisances subies à proximité des sites semblent davantage encouragées. Plusieurs formes de consignation des observations des riverains sont proposées : sur le registre de la plainte, à l'initiative de municipalités qui se proposent de recevoir les doléances des habitants ; sur le

²² Cf. CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *op. cit.*.

registre de l'objectivité, dans le cas des « cahiers » à l'initiative de l'exploitant. Du point de vue des exploitants, l'utilité des CLIS tient dans l'amélioration de leur connaissance des nuisances provoquées. Dans cette optique, les habitants proches sont parfois sollicités comme des « sentinelles » chargées de consigner la date, la nature et l'intensité des nuisances (odeurs, saleté, présence d'animaux,...). La compétence d'usage²³ ou la connaissance de proximité sont alors mobilisées comme outils de mesure des nuisances, parfois au détriment des riverains lorsque les observations recueillies sont discordantes et utilisées comme preuve du caractère subjectif de la perception des désagréments. Les inquiétudes et remarques exprimées n'ont pas le même degré de recevabilité selon qu'elles portent sur des désagréments aisément perceptibles et identifiables (odeurs, bruit des camions, envols de papiers), à même d'être entendus et de donner lieu à des réponses concrètes, ou sur des problèmes plus difficilement perceptibles (portant notamment sur la santé) qui resteront généralement sans écho. Ces dernières tendent d'ailleurs à faire l'objet d'une auto-censure de la part des habitants, qui les évoquent plus volontiers en entretien qu'en réunion.

À l'issue de la plupart des réunions de CLIS sont organisées des visites des sites. Parce qu'elles permettent de confronter les participants au fonctionnement des installations, ces visites sont envisagées par les représentants administratifs et les exploitants comme un vecteur d'objectivation de ces équipements objets de fantasmes, de réactions irrationnelles et d'images relevant du passé. Du point de vue des professionnels de l'activité du traitement des déchets, il est important de créer de la familiarité avec la société locale, dans l'optique de désamorcer les craintes, de « dédramatiser » la situation, mais aussi de contraindre les participants à un discours jugé davantage objectif.

« Comme ça les gens voient qu'on n'est pas en train d'enfouir des déchets nucléaires ou tout un tas de choses. Les gens pensent toujours que c'est beaucoup plus grave. » (exploitant, entretien)

« A la CLIS d'après il y a eu une visite et là bizarrement ça s'est un peu calmé parce que les gens ont vu des casiers, des membranes, des choses que peut être ils ne visualisaient pas. Certains étaient encore dans l'esprit des anciennes décharges où c'était géré un peu n'importe comment. Et c'est vrai que de voir le site ça... les associations ensuite ne peuvent plus avoir un certain discours... elles ne peuvent pas dire : "C'est fait n'importe comment, il n'y a pas de suivi ni de contrôle"... il y a toujours des bruits qui courent au sujet des CET, mais après avoir vu il y a un discours qu'on ne peut plus tenir... » (inspecteur des installations classées, entretien)

Entre la contrainte à l'objectivation et le désamorçage de la contestation entraînant les participants dans un système de cautionnement, la limite est ténue. Ce dont les représentants associatifs témoignent lorsqu'ils envisagent leur participation comme un moyen de surveillance, même réduite, mais toujours en sursis, dans la mesure où la menace de sortie est latente.

²³ SINTOMER Y., « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n° 31, 2008, p. 115-134.

Conclusion

Le travail de catégorisation des déchets selon leur dangerosité ou leur banalité, qui sert à l'organisation des filières de gestion idoines, revient à dresser et à marquer des frontières de contention du risque. Ce processus de « mise en risques²⁴ » se heurte à d'autres catégories qui apparaissent dès lors que l'on s'intéresse à l'inscription territoriale des équipements de traitement. Ces catégories ne semblent alors pas si hermétiques, le stockage des déchets est en l'occurrence une activité particulièrement poreuse à d'autres risques proches : les émanations de l'incinération, la circulation de déchets nucléaires...

Conçues dans l'optique de « restaurer la confiance » à l'égard de la gestion des déchets, les CLIS fonctionnent comme autant de points d'accès aux systèmes locaux de gestion des déchets, scènes de réactualisation de la confiance (mais aussi de la méfiance), où tout n'est pas à gagner pour les systèmes experts qui y exposent leur vulnérabilité. Prévues comme des outils de réduction de l'inacceptation territoriale des équipements d'élimination des déchets, les CLIS apparaissent comme des arènes où se joue une mise en discussion du risque, saisissable notamment à travers une activité de vigilance qui repose sur des stratégies et des pratiques multiples et combinées. La diversité et la complémentarité des regards confèrent à la CLIS un rôle de vigile collectif où se rencontrent une « vigilance encadrée » et une « vigilance non encadrée²⁵ ».

Cette collectivisation ne se joue pas pour autant sur le mode de l'équivalence et de la réciprocité. Au contraire, ces lieux d'échange sont l'occasion d'effectuer un tri entre les inquiétudes et revendications recevables ou non, ce qui revient à dresser les contours du risque admis à discussion. Les tentatives de faire bouger ces périmètres se heurtent au cadre de l'expertise officielle et à la réglementation dont le rôle de frontière est de fait relativement efficace. Ces opérations de cadrage, qui consistent à imposer le risque normalisé comme le champ ouvert au débat, reposent sur une situation d'asymétrie entre les acteurs qu'elles contribuent à entretenir. Elles consistent en outre à favoriser la prise en charge des nuisances de proximité, à l'appui d'effort pour les objectiver, dans l'optique de faciliter l'ancrage territorial des équipements existants dans un contexte où l'ouverture de nouveaux sites est particulièrement difficile.

²⁴ GILBERT C., « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 114, 2003, p. 55-72.

²⁵ BRUNET P., *op. cit.*

Bibliographie

BARBIER Rémi, « L'insertion harmonieuse des équipements collectifs : nouvelles représentations, nouvelles pratiques », in Botta H., Berdier C., Deleuil J.-M., *Enjeux de la propreté urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2002, p. 75-88.

BLONDIAUX Loïc, SINTOMER, Yves, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35.

BOCKEL Jean-Marie, *Rapport d'information sur la gestion des déchets*, Paris, Assemblée Nationale, 1991.

BRUNET Philippe, « Flux et reflux de l'engagement antinucléaire, entre vigilance et dénonciation », in Roux, J. (dir.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006, p. 189-202.

CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

CALLON Michel, « Des différentes formes de démocratie technique », *Annales des Mines*, n° 9, 1998, p. 63-73.

DECROP Geneviève, DOURLENS Christine, VIDAL-NAQUET Pierre, *Les scènes locales de risque*, Rapport de recherche, Futur Antérieur/CERPE, 1997.

DESTOT Michel, *Rapport fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi (n°2677) relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement*, Paris, Assemblée Nationale, 1992.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, *Évaluation du fonctionnement des Commissions locales d'information et de surveillance et prospective*, Rapport final, 2006.

GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

GILBERT Claude, « La fabrique des risques », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 114, 2003, p. 55-72.

JODELET Denise (dir), *Représentations, attitudes et motivations face à la gestion des déchets. Autour du phénomène NIMBY. Rapport de fin de recherche*, EHESS-Laboratoire de psychologie sociale, 1997.

LASCOUMES Pierre, *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

MELE Patrice, « Lutter contre les bruits de la ville : mobilisation du droit et production d'ordres locaux », in Bourdin A., Marie-Pierre L., Melé P. (dir.), *Les règles du jeu urbain*, Paris, Descartes & Cie, 2006, p. 207-242.

ROCHER Laurence, *Gouverner les déchets. Gestion territoriale de déchets ménagers et participation publique*, Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2006.

ROUX Jacques, « L'espace performatif de la vigilance », in Roux J. (dir.), *Etre vigilant. L'opérativité discrète de la société du risque*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2006, p. 13-29.

SINTOMER Yves, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n° 31, 2008, p. 115-134.